联合国 S/2019/445



安全理事会

Distr.: General
30 May 2019
Chinese
Original: English

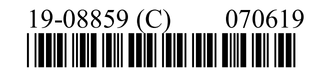
非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动战略评估的特别报告

一. 导言

1. 非洲联盟和平与安全理事会 2018 年 6 月 11 日公报(PSC/PR/COMM.(DCCLXXVIII))和联合国安全理事会 2018 年 7 月 13 日第 2429(2018)号决议授权非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)缩编和重组。两个理事会还核可了达尔富尔的全系统办法，以及与联合国国家工作队在两年时间内合作的过渡构想，以期于 2020 年 6 月 30 日撤出混合行动，并于 2020 年 12 月底以前清理结束，前提是达尔富尔的安全局势没有重大变化，且关键指标均已达到。安全理事会请非洲联盟委员会主席和联合国秘书长通过至迟于 2019 年 5 月 1 日作出的战略审查，提供关于以下方面的评估：重组工作执行进展；进一步削减人员对达尔富尔混合行动已撤出地区的总体影响；苏丹政府与达尔富尔混合行动的合作，包括消除对达尔富尔混合行动的官僚障碍；实地状况是否仍然有利于进一步削减人员；联合国国家工作队和苏丹政府的能力是否已提高到接手此前由达尔富尔混合行动承担的任务所需的水平。

2. 审查进程是通过政治和建设和平事务部及和平行动部主管非洲事务助理秘书长、联合国开发计划署(开发署)助理署长兼阿拉伯国家区域局局长和主管建设和平支助事务助理秘书长于 2019 年 2 月 9 日至 12 日进行的联合访问启动的，该进程有助于确定联合国参与达尔富尔过渡的优先事项。随后，非洲联盟-联合国联合评估小组于 3 月 6 日至 19 日访问了喀土穆和苏丹达尔富尔以及埃塞俄比亚亚的斯亚贝巴。该小组由非洲联盟委员会、联合国秘书处政治和建设和平事务部及和平行动部共同领导，由两个实体的代表组成，包括联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、业务支助部、建设和平支助办公室、开发署、世界粮食计划署和达尔富尔副人道主义协调员。审查小组与达尔富尔混合行动、苏丹政府、国家工作队和非洲联盟官员进行了磋商。他们访问了队部，会见了州和地方当局、当地行政当局、民间社会和达尔富尔境内流离失所社区的代表。

3. 本报告所述期间为 2018 年 7 月 14 日至 2019 年 5 月 15 日，分析了达尔富尔的主要政治和安全趋势以及冲突驱动因素。报告还评估了在执行安全理事会第





2429(2018)号决议方面取得的进展，同时提出了一个新的特派团构想，其中调整了优先事项，以帮助指导对达尔富尔混合行动未来任务的审议(见S/PRST/2018/19)。报告提出了到 2020 年特派团进一步缩编和最终撤出的备选方案，同时建议非洲联盟-联合国联合参与，以解决达尔富尔混合行动撤出后的冲突驱动因素。鉴于 4 月 11 日以来苏丹的政治事态发展可能对达尔富尔混合行动产生影响，安全理事会同意将提交评估报告的时限延长至 2019 年 6 月 1 日。

二. 冲突分析

4. 虽然达尔富尔和平进程仍然停滞不前，但苏丹的事态发展为重新启动这一进程和执行尚未执行的《多哈达尔富尔和平文件》的规定创造了机会。苏丹总统奥马尔•哈桑•艾哈迈德•巴希尔于 2019 年 4 月 11 日被罢免，这为以包容和全面的方式应对苏丹面临的挑战，包括在政府与《多哈达尔富尔和平文件》非签署方集团之间拖延已久的会谈问题上的挑战提供了机会。

5. 总体而言，最近的政治事态发展对达尔富尔安全局势的影响不大，尽管在 4 月 11 日事件发生后不久，几个境内流离失所者营地暴力事件即集中出现，国家安全部队内部也出现了分裂。总体而言，安全局势保持相对稳定，2016 年以来的趋势几乎没有受到干扰。总体而言，达尔富尔已演变为冲突后环境，其特点是公共机构脆弱，面临的问题是犯罪、旷日持久的人道主义危机和发展不力。必须进一步解决与获得土地和资源的权利、气候变化和环境退化以及侵犯人权有关的重要冲突驱动因素。

A. 政治分析

1. 达尔富尔背景情况：达尔富尔和平进程和《多哈达尔富尔和平文件》的执行情况

6. 达尔富尔和平进程取得了短暂的突破，苏丹政府、正义与平等运动(米纳维派和正义运动/吉布里尔派)和苏丹解放军/明尼 • 米纳维派(苏解/米纳维派)于 2018 年 12 月 6 日在柏林签署了一项谈判前协议，以便在多哈根据《多哈达尔富尔和平文件》恢复和平谈判。在签署该协定之前，非洲联盟和平与安全事务专员于 2018 年 11 月 22 日在亚的斯亚贝巴主持了密集的谈判。随后，为声援反政府抗议，《柏林协定》签署方运动暂停参加后续谈判。苏丹解放军/阿卜杜勒 • 瓦希德派(苏解/瓦希德派)坚持拒绝参加与政府的谈判。4 月 12 日，罢免总统的过渡军事委员会欢迎与各武装团体进行对话。

7. 《多哈达尔富尔和平文件》仍在执行之中，尽管进展缓慢。虽然其体制框架和相关机制已经建立，包括六个委员会，但由于缺乏资金和人力资源，主要是缺乏执行某些规定的政治决心，它们尚未进入全面运作。苏丹政府对达尔富尔重建与发展基金的承诺和外部合作伙伴对该基金的认捐的兑现仍然远远落后于计划。但是，在有关权力分享、最后安全安排和达尔富尔内部对话和协商进程的规定方面取得了一些进展。目前正在对《达尔富尔发展战略》进行审查，以调整其目标，

以解决《多哈达尔富尔和平文件》的剩余未决问题，并使其涵盖 2020-2025 年期间。

8. 在本报告所述期间，在达尔富尔各州的地方一级完成了达尔富尔内部对话和协商进程，随后于 2018 年 12 月 16 日至 17 日在南达尔富尔州尼亚拉举行了为期两天的境内流离失所者问题会议。与会者就有关持久解决方案和维持达尔富尔和平的关键要求向当时的苏丹副总统提出了 9 项建议。

2. 全国背景情况

9. 国家一级最近的政治事态发展使苏丹已有 30 年历史的治理制度发生了重大变化，对达尔富尔产生了直接影响。2018 年 12 月 19 日，阿特巴拉爆发了反政府抗议，抗议取消对基本商品的补贴，不久就蔓延到全国各地，导致过渡军事委员会于 2019 年 4 月 11 日罢免了总统。2005 年临时宪法被暂停，为期三个月的紧急状态开始生效，随后取消了每日宵禁，释放了政治犯，并宣布全国停火。与此同时，正在与一个伞式反对派团体“自由和变革力量宣言”和其他各方就联合过渡机制和相关安排进行谈判，而与此同时，喀土穆和其他地方的抗议活动仍在继续。4 月 15 日，非洲联盟和平与安全理事会发表声明，要求在 15 天内向文职领导的过渡当局移交权力，随后非洲联盟和平与安全理事会 2019 年 4 月 30 日公报(PSC/PR/COMM.(DCCCXLVI))又将这一期限延长了 60 天。

10. 这些事件最初在达尔富尔产生了影响，主要城市中心的大批群众集会庆祝喀土穆发生的事件。示威者以被视为前政府象征的国家情报和安全局设施为目标。在法希尔、尼亚拉、扎林盖、朱奈纳和埃代因，据称安全部队，主要是国家情报和安全局人员，不加区分地开枪驱散示威者，造成至少 15 名平民死亡，数百人受伤。在南达尔富尔州尼亚拉的卡尔马境内流离失所者营地，敌对的境内流离失所者团体之间发生暴力冲突，造成 16 人死亡，17 人受伤。在下列地区也报告了对国家情报和安全局人员和房地的袭击：中达尔富尔奈尔提提和戈洛；北达尔富尔凯卜卡比耶、库图姆和萨拉夫乌拉；南达尔富尔卡斯；西达尔富尔莫尔奈。扎林盖、戈洛、奈尔提提、卡斯和卡尔马是受喀土穆政权更迭后最近暴力激增影响最大的地区。虽然达尔富尔武装运动欢迎政府倒台，并支持关于建立一个由文职人员领导的过渡政府的要求，但他们尚未就其在过渡中的作用表明一致的立场。

3. 区域背景情况

11. 在本报告所述期间，在 4 月 11 日事件之前，苏丹一直积极参与该区域涉及其近邻的几个和平进程，包括 2018 年 6 月至 7 月与乌干达总统一同参与南苏丹和平进程和 2019 年 1 月至 2 月参与中非共和国和平进程。不过，利比亚境内持续不断的冲突仍然是对该区域、特别是苏丹稳定的重大威胁，因为达尔富尔反叛团体已成为这场冲突的一部分。

12. 在美利坚合众国于 2017 年 1 月 17 日解除经济制裁后，苏丹与美国之间的第二阶段接触于 2018 年 10 月开始。这些谈判侧重于六个轨道，包括：在达尔富尔和两个地区停止敌对行动方面取得更多进展；改善人道主义援助准入；加强反恐合作；在人权方面取得进展。然而，美国已暂停这些谈判，等待文职过渡当局的

成立。苏丹也是喀土穆进程与欧洲联盟的积极成员，这是非洲之角与欧洲之间移徙路线沿线各国之间开展政治合作和区域合作的平台。

B. 安全分析

1. 苏丹政府与各武装团体之间的战斗

13. 尽管达尔富尔三个主要反叛团体中的两个，即苏解/米纳维派和正义运动/吉布里尔派自 2014 年以来失去了在达尔富尔的立足点，但他们在利比亚和南苏丹十分活跃。苏丹问题专家小组(见 S/2019/34)和利比亚问题专家小组(见 S/2018/812)指出，利比亚是这两个参与雇佣军和犯罪活动的团体的重要资金来源。据报告，苏解/米纳维派在那里的存在最多，约有 800 至 1 000 名反叛分子站在利比亚国民军一边作战。正义运动/吉布里尔派目前由大约 100 至 200 名战斗人员组成，2018 年，据报告利比亚南部有其存在，主要是为反利比亚国民军的部队工作。据报告，正义运动/吉布里尔派与乍得反叛团体抵抗力量联盟密切合作。自 2015 年 10 月以来，达尔富尔这两个团体每隔几个月就一再单方面宣布停火。

14. 仍留在达尔富尔但尚未加入政治进程的唯一武装团体苏解/瓦希德派已逐渐被内部分裂所瓦解，其领土已大幅缩小，其行动能力在政府军采取军事行动后大幅下降。2018 年，苏解/瓦希德派失去了杰贝勒马拉北部的布莱、杰贝勒马拉西部的戈洛和杰贝勒马拉南部的古博。在与苏丹政府谈判问题上的内部分歧使苏解/瓦希德派进一步分裂，5 月 1 日，该运动的几名高级官员决定解除阿卜杜勒·瓦希德的领导职务。据报告，该团体目前有 1 000 至 2 000 名战斗人员(见 S/2019/34)，他们大多参与针对政府安全部队的打了就跑行动以及对游牧部落的攻击。此外，在本报告所述期间(同上)，苏解/瓦希德派在境内流离失所者中获得的支持显著减少，特别是在中达尔富尔哈马迪亚和南达尔富尔卡尔马。苏解/瓦希德派继续拒绝过渡军事委员会关于参加谈判或加入过渡安排的呼吁。

2. 安全部门和法治问题

15. 对安全部门进行了一些调整，特别是在解决民兵团体和武器管制问题方面(见 S/2018/530)。报告)显示，正在努力使快速支援部队成为一支正规部队(见 S/2019/34，招募人员扩大到达尔富尔的非阿拉伯社区和达尔富尔以外的部落。然而，他们继续参与侵犯人权行为，包括与冲突有关的性暴力(见 S/2019/280)。

16. 安全部队继续开展 2017 年 8 月发起的收缴武器运动，但速度较慢，收缴武器的数量也很少。据报告，这场运动有助于改善达尔富尔的安全环境，特别是在城镇和主要道路上，而在农村地区，据报告收缴的武器很少。这一进程因以特定群体为目标却排除与政府结盟的部落部队而受到批评，这些部队经常被指控袭击和骚扰境内流离失所者，以阻止他们返回原籍地。

17. 主要城市中心以外执法和法治机构的足迹和能力继续对安全水平产生不利影响。我们在上一次报告(S/2018/530)中查明的趋势仍在继续发展，主要影响到境内流离失所者，特别是妇女和儿童。在达尔富尔受暴力冲突影响的地区，犯罪和侵犯人权行为(包括与冲突有关的性暴力)的蔓延，仍然是保护方面的主要挑战。

在 4 月 11 日事件之后，过渡军事委员会解散了国家立法机构和联邦政府，以军事指挥官取代州长，并应抗议者的要求，更换了总检察长和首席法官。

3. 族群间冲突

18. 由于国家权力的扩大以及地方政府和土著行政当局的和解努力，族群间冲突和死亡人数继续减少。2018 年 7 月至 2019 年 1 月期间，混合行动共记录了 10 起族群间冲突和 30 人死亡，而 2017 年 7 月至 2018 年 1 月期间则有 14 起冲突和 136 人死亡。然而，冲突的驱动因素，特别是获得土地和其他自然资源的机会，没有得到系统的解决，影响到返回原籍地的国内流离失所者以及牧民与农业社区之间的关系。

19. 若干族群间冲突仍在继续。在北达尔富尔，北雷扎伊加特牧民与回返农民(主要是通朱尔人和富尔人)之间关于库图姆、尚吉尔托巴伊、塔维拉、卡布卡比亚和萨拉夫乌姆拉农地所有权的争端仍在继续。在南达尔富尔，尽管 2018 年 7 月签署了一项和平协定，但马萨利特人和法拉塔人之间在土地保有权问题和对格雷达自然资源的争夺上的紧张关系仍然没有得到解决。布拉姆的萨拉马特人和法拉塔人之间也存在类似的紧张关系。在东达尔富尔，虽然南雷扎伊加特人与阿布卡林卡和阿迪拉的马利耶人之间的土地冲突仍未解决，但在 2018 年 11 月 29 日签署了《和平共处宣言》，因而取得了一定进展。在西达尔富尔，土著行政当局和达尔富尔混合行动的调解努力促进了牧民与农民之间的几起土地纠纷案件的解决。在中达尔富尔，苏解/瓦希德派对北雷扎伊加特人犯下的牲畜盗窃罪加剧了后者与被视为支持反叛团体的富尔人之间的紧张关系。

C. 冲突驱动因素

1. 获得土地和资源的权利

20. 土地保有权和自然资源的管理始终是冲突的根源，特别是在达尔富尔农村地区，那里持续存在习惯所有权法律制度、法定所有权法律制度和宗教所有权法律制度之间的紧张关系，而流离失所情况使局势更加复杂。被驱离土地的族群发现很难正式证明这些地区的传统所有权，因此无法获得赔偿。在达尔富尔州一级，出现了几种切实可行的解决办法，地方政府决定将一些境内流离失所者定居点改造为城市住房。2018 年 11 月 5 日，北达尔富尔州州长正式启动了将阿布舒克、萨拉姆和扎姆扎姆等地难民营改建为提供全面服务的住宅区的项目。三个营地的负责人就实施新住房计划提出了一系列要求，其中包括建造学校和清真寺，并为年轻人创造就业机会。

2. 气候变化和环境退化

21. 环境退化是苏丹冲突的主要驱动因素之一，特别是在达尔富尔。科学证据表明，在过去 40 年里，沙漠向南扩展了约 100 公里，而在脆弱土壤上过度放牧的现象随着牲畜数量增加了五倍而加速。此外，研究表明，整个萨赫勒地区到苏丹的长期干旱趋势(年降雨量中位数减少 15%至 30%)与 1970-1990 年的干旱期相似，后者导致在达尔富尔冲突之前出现的干旱和荒漠化以及 1984-85 年饥荒。如果这

一趋势持续下去，预计乍得和苏丹等国将面临严重的粮食供应短缺。研究人员预测，新的干旱期将使更多的人失去生计，迁往城市，或跨越国界，再加上脆弱的地方治理以及传统的冲突解决和调解制度，可能会导致冲突死灰复燃。

3. 人权和保护

22. 在本报告所述期间，达尔富尔各地继续发生侵犯和践踏人权的事件，杰贝勒马拉地区记录在案的案件数量大幅增加，包括杀戮、袭击、绑架和与冲突有关的性暴力。境内流离失所者，特别是妇女和儿童，最容易受到主要由政府军和包括快速支援部队在内的附属部队实施的袭击。在一些地方缺乏国家当局和司法机构薄弱的情况下，处理侵犯和践踏人权事件的力度不足。因此，国内流离失所者和当地居民对执法机构缺乏信任。在奈尔提提地区，侵犯人权行为呈上升趋势，那里与冲突有关的性暴力以及性暴力和基于性别的暴力案件泛滥，在古尔多和戈洛地区，据报告，2018 年，快速支援部队在这些地区烧毁了几十个村庄，使数百名平民流亡到卡斯和尼亚拉。在一些没有开展军事行动的地区，包括达尔富尔混合行动撤出的杰贝勒穆恩等地区，侵犯人权和践踏人权的行为也持续存在，武装民兵于 2019 年 1 月在那里发动攻击，造成平民死亡和流离失所。

23. 由于恐惧和进入受影响地区受到限制，与冲突有关的性暴力以及性暴力和基于性别的暴力的报告仍然不足。与冲突有关的性暴力(其中强奸案占记录案件的 80%)在城市和农村地区都有发生，包括在境内流离失所者营地、供水点、回返的村庄和其他偏远地区周围。在 30%以上的性暴力案件中，安全部队(包括快速支援部队和苏丹武装部队)成员被确定为实施者。有罪不罚现象依然令人严重关注。

24. 在儿童保护方面取得了显著进展，因此政府安全部队被从在冲突局势中招募和使用儿童的冲突方名单上除名，政府承诺将有关制止和防止招募和使用儿童的国家行动计划转变为国家预防计划。不过，儿童的权利、福利和安全仍然是令人关切的主要问题，因为主要由政府安全部队犯下的严重侵犯儿童的行为仍在继续。杀害和残害儿童是影响到儿童的侵权行为中最多的，是在据报对杰贝勒马拉平民的袭击中发生的。

D. 经济危机背景下各项进展面临的风险

25. 当前的经济危机可能危及达尔富尔的一些成果，对整个苏丹产生深远影响，特别是在 4 月 11 日的事件之后。政府在 4 月 11 日之前为稳定经济而进行的经济政策调整导致民众购买力急剧下降，不足以实现广泛的增长。苏丹仍然负债累累且其国际储备有限，而解除制裁制度并没有给该国带来多少缓解。沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国最近认捐 30 亿美元，预计将缓解当前的危机，但该国经济需要进行结构调整，以满足对生计机会的需求。

26. 这种情况特别影响到那些已经生活在贫困中的人，四分之一的人已生活在极端贫困线以下，三分之一的人(即占人口的 36%)生活在贫困之中。这场危机对人道主义局势产生了重大影响。根据最新的粮食安全分析，由于 2018 年粮食价格翻了一番多，估计 2018 年 10 月至 12 月期间有近 570 万人处于粮食不安全的危

机等级或紧急等级，高于上年同期的 380 万人。失业率估计约为 22%，而约占总人口 60%的年轻人的失业率则高得多，这对在最近政治事态发展中发挥了主导作用的受过教育者和妇女产生了重大影响。

三. 非洲联盟和平与安全理事会 2018 年 6 月 11 日公报、联合国安全理事会第 2429(2018)号决议以及 2018 年 12 月 11 日主席声明的执行进展情况

A. 战略问题

1. 政治进程及其对混合行动任务的影响

27. 2018 年 12 月 6 日在柏林达成的谈判前协议是政治进程中一个值得注意的事态发展，也是达尔富尔混合行动在执行任务方面取得的一项成果。然而，尽管其对达尔富尔会谈的切实影响尚待评估，新的国家政治态势可能需要苏丹当局和各武装运动再次作出承诺，也需要非洲联盟、联合国和参与调解的其他主要利益攸关方之间协调战略，以帮助推进实现达尔富尔持久和平的前景。

2. 对重组采取双管齐下的方式

28. 在本报告所述期间，达尔富尔混合行动的重组和缩编是根据上次报告(S/2018/530)、非洲联盟和平与安全理事会 2018 年 6 月 11 日公报(PSC/PR/Comm.(DCCLXXVIII))和联合国安全理事会第 2429(2018)号决议的建议和时间表进行的。混合行动加强了双管齐下的方式，把重点放在杰贝勒迈拉地区的维持和平以及整个达尔富尔的建设和平和稳定上。在 2019 年 3 月至 6 月期间，达尔富尔混合行动将：(a) 把兵力减至 4 050 人；(b) 移交埃代因、朱奈纳和尼亚拉的三个区总部；(c) 裁撤 799 个文职人员员额和职位(94 名国际工作人员、668 名本国工作人员和 37 名联合国志愿人员)。

3. 评估缩编以及关闭队部和区总部的影响

29. 根据在开发署与政治和建设和平事务部及和平行动部进行的联合考察期间和审查小组各次访问期间进行的评估以及达尔富尔混合行动和联合国国家工作队进行的评估，据报告混合行动缩编和关闭队部产生的不利影响有限。当地居民和境内流离失所者报告说，达尔富尔混合行动减少巡逻并没有明显影响他们的行动自由和获得生计服务。在东达尔富尔和西达尔富尔的一些地区，境内流离失所者报告了游牧民进行身体和言语骚扰的案件。在东达尔富尔拉巴多以及南达尔富尔格雷达和萨拉姆，有报告称武装游牧民阻止村民进入自己的农场。在西达尔富尔莫尔奈以及北达尔富尔科尔马和乌姆巴鲁，当地居民抱怨混合行动撤离对贫困程度很高的该地区的社会经济状况造成了负面影响。

30. 总体而言，社区领导人报告说，境内流离失所者营地内的安全局势总体保持稳定，但是，据报侵犯和践踏人权事件以及威胁、盗窃和抢劫等小事件仍有发生。大多数营地都设立了警察哨所，但警察人数少和后勤方面的困难仍然令人关切。

在一些营地，接受达尔富尔混合行动培训的社区警务志愿人员因缺乏激励措施而停止提供服务。据报告，西达尔富尔莫尔奈和东达尔富尔拉巴多被用作招募和培训中心。在北达尔富尔科尔马，社区领导人要求达尔富尔混合行动将其资产交给当地社区，并抱怨该地区缺乏学校和医院等服务。

31. 战略评估注意到，在前几阶段的缩编中移交给苏丹政府的 23 个队部中，大多数仍由安全部队占据，这违反了地方当局关于今后使用这些房地的承诺书，另一些队部已被遗弃，如果维护不当，有可能无法使用。政府重申致力于将这些房地完全用于民用目的，并承诺加快这一进程。此外，朱奈纳的达尔富尔混合行动特大营地在移交前的 5 月 14 日至 15 日遭到袭击和抢劫，这一事件发生后，混合行动应加强对人员和资产的保护。

32. 许多参与对话的人士指出，需要加强法治机制。他们报告称，在东达尔富尔拉巴多，没有地方法院助长了犯罪和有罪不罚现象。在西达尔富尔莫尔奈，社区领导人承诺确保本社区的安全。在北达尔富尔乌姆巴鲁，民众依赖农村法院，而在南达尔富尔萨拉姆地区，多个村庄的警察力量很薄弱，后勤方面的困难阻碍了他们的工作。达尔富尔混合行动继续支持在地方一级扩展国家权力，包括通过方案供资和州联络职能部门，协助建立农村法院和加强警察能力。

4. 州联络职能部门

33. 在缔结 10 项谅解备忘录和向 9 个联合国国家工作队实体转移资金之后，已根据上次报告(S/2018/530)中的建议在达尔富尔四个州(东达尔富尔州、西达尔富尔州、北达尔富尔州和南达尔富尔州)建立了州联络职能部门，在实施过渡方面取得了相当大的进展。在这一框架内，包括警务顾问在内的 58 名达尔富尔混合行动工作人员与 9 个联合国机构同地办公，共同落实 1 500 万美元的方案活动，以推进法治(警务、司法和惩戒)、流离失所人口和收容社区的持久解决办法以及人权和能力建设这三个过渡优先事项，以避免冲突死灰复燃。达尔富尔混合行动的一个机动队正在监测州联络职能部门负责地区的人权状况。分配的资金中约有 47%已拨付或承诺用于支持方案活动。

34. 在不到一年的时间里，事实证明，州联络职能部门这一在达尔富尔各地整合联合国系统的试点举措前景广阔，使得达尔富尔混合行动和联合国国家工作队能够与政府对口部门协调，联合规划、拟订和执行已获授权的活动。达尔富尔混合行动工作人员同地办公加强了联合国国家工作队在达尔富尔四个州的能力。然而，供资的短期性质和筹资方面的挑战威胁到影响的可持续性，不过已将州联络职能部门的活动与联合国机构的现有项目和方案挂钩，以加强这种联系。达尔富尔混合行动和联合国国家工作队联合开展的活动将促进进一步投资于关键的冲突预防和建设和平工作，包括继续提供人道主义援助以及对抗灾能力进行多年投资。在驻地协调员和副联合特别代表的共同领导下，在喀土穆设立了一个过渡小组，以促进建立州联络职能部门、方案设计和执行工作。方案管理和业务方面由设在达尔富尔的混合行动各构成部分协调。然而，必须加强州一级和在喀土穆的联合国国家工作队的协调和沟通。州联络职能部门各小组还报告了执行方面的挑战，

这些挑战与苏丹总体经济危机造成的现金和燃料短缺有关，预计将继续影响执行工作。

5. 基准的执行进展情况

35. 安全理事会在 2018 年 12 月 11 日主席声明(S/PRST/2018/19)中，要求精简秘书长提议的基准和指标(见 S/2018/912)，同时承认，有些基准和指标是更为紧迫的优先事项，另一些则反映了达尔富尔建设和平的长期目标。《多哈达尔富尔和平文件》的规定实质上可作为“达尔富尔混合行动最终撤出工作绩效指标的基础”(见第 2429(2018)号决议)。因此，评估小组提出了一套精简的基准和绩效指标，以指导达尔富尔混合行动撤出前这段时期的工作，并协助苏丹当局在 2020 年 6 月之后进一步侧重于与国际伙伴联合开展工作。

36. 正如关于达尔富尔混合行动的各次进度报告以及对《多哈达尔富尔和平文件》执行情况的审查(S/2017/747，附件)所述，已经逐步完成与执行《多哈文件》规定的体制和立法框架有关的基准。然而，在保障充分供资和人力资源以使支持其执行的机制能够充分运作方面仍然存在重大挑战。

37. 事实证明，州联络职能部门这一框架促使苏丹政府和民间社会将重点放在优先领域，以维持和平。在法治领域，各州联络职能部门有助于加强回返和定居区的刑事司法链，加强负责裁定族群间冲突和提供调解服务的农村法院，促进社区稳定和解除武装、复员和重返社会，以及加强对与冲突有关的犯罪的问责。在保护和人权领域，各州联络职能部门提供了一个机会，便于当局、全国人权委员会和民间社会参与建立一个更强有力的平民保护框架和预警机制，并加强国家监测和报告人权和过渡时期司法的能力。正在与苏丹当局讨论开设人权高专办国家办事处的问题。人权高专办的一个技术评估小组于 2018 年 12 月初访问了苏丹，后来向苏丹政府提交了关于设立一个得到充分授权的国家办事处的建议。苏丹当局在 2019 年 4 月、随后又在 2019 年 5 月向人权高专办发出了启动东道国协定草案谈判的邀请，但鉴于近期发生的事件，访问被推迟到晚些时候进行。

38. 以可持续的方式满足境内流离失所者的需求，仍然是防止达尔富尔冲突死灰复燃的相关挑战之一。《2018 年联合国人道主义需求概览》指出，苏丹境内有 200 万境内流离失所者，其中达尔富尔有 180 万，这些人中在营地登记的有 160 万。乍得还有 30 万达尔富尔难民，其中一些人目前正在返回。达尔富尔还收容了大约 147 000 名南苏丹难民，其中 80%居住在收容社区的营地外定居点。达尔富尔各州政府为境内流离失所者提供了三种备选方案，以确保他们的长期需求，即融入收容社区、返回原籍地区和重新安置到另一个地区。这些方案在州一级的执行情况参差不齐，北达尔富尔州和南达尔富尔州已进入执行的后期阶段。境内流离失所者在安全、获得原有土地、获得生计机会以及缺乏经济机会等方面面临持续挑战。在城市地区，境内流离失所者的存在影响了城镇的族群构成，并对当地资源造成了压力，因而与收容社区之间关系紧张。

B. 业务问题

39. 在本报告所述期间，记录了 11 起针对联合国人员和人道主义人员的枪击、恐吓或威胁和人身攻击事件，所有这些事件均属于刑事案件。在与武装团体发生冲突的地区，有 36 次拒绝达尔富尔混合行动进入和限制其通行事件，其中 34 次是政府实施的，2 次是苏解/瓦希德派实施的。放行货物和签发签证的情况有了很大改善，只有四批货物被拖延到正常批准期后，97%的签证获得批准。4 月 18 日，过渡军事委员会再次向联合国代表保证，支持他们执行任务。

四. 制定撤出和全系统办法

40. 战略评估小组的结论是，自上次延长任务期限以来，虽然达尔富尔仍然存在一些挑战，但达尔富尔的积极态势没有出现战略性逆转。但是，由于喀土穆最近的政治事态发展，混合行动必须有一个负责任的撤出战略。虽然目前的情况不需要改变 2020 年 6 月的撤出日期，但混合行动应逐步缩编。在这方面，在过渡时期必须继续和加强直接以政治支持和调解、预防冲突、和解和保护为目标的活动，重点为杰贝勒迈拉的确定优先地区。还建议以基于人权的方法支持州联络职能部门的方案活动，特别是法治和保护领域的方案活动，包括宣传和能力建设。还建议，在根据关于未来方向的全国共识建立长期治理结构之前，更加重视基于社区的支持和配合，这是正在进行的政治谈判的目标。应在 2019 年 11 月对局势进行审查，以确定与军警人员缩编进度和文职人员裁减进度有关的适当行动方案。

41. 战略评估小组建议混合行动从通过维持和平加以预防过渡到通过建设和平加以预防，原因如下：(a) 截至 2019 年 1 月，目前的维持和平足迹只覆盖达尔富尔领土的一小部分，鉴于这种情况，达尔富尔混合行动在应对该区域安全挑战方面的影响微乎其微；(b) 苏丹政府继续将国家权力扩展到达尔富尔全境，其安全部队控制着该领土；(c) 达尔富尔混合行动 2017 年和 2018 年撤出以前由其控制的地区，产生的不利影响很小；(d) 迅速恢复政治进程的前景尚不明朗，恢复政治进程即需要在今后数月内保留安全存在，以配合其与安全有关的成果；(e) 目前一系列悬而未决的挑战将需要政治支持、建设和平和维持稳定的努力。鉴于上述情况，战略评估小组得出结论认为，维持和平不再是达尔富尔最合适的工具，进行缩编的条件已经满足。

42. 因此，必须重新考察混合行动目前的优先事项，混合行动在其运作的最后一年的任务应侧重于政治调解、在部署地区的平民保护以及州联络职能部门这一支持苏丹当局的采用全系统办法的创新整合机制，以期在建设和平方面发挥催化作用。在这方面，目前的四个过渡优先事项可相应作为优化达尔富尔混合行动的任务和重组混合行动的基础。建议对过渡时期进行投资，并加紧调动资源的努力。

A. 简化基准和调整混合行动布局

43. 鉴于在执行维持达尔富尔和平的基准和尚未落实的优先事项方面取得的进展，战略评估小组提议，在达尔富尔混合行动撤出之后，精简这些基准，作为以下三个优先领域的长期进展指标：

(a) **政治进程**：审查小组建议非洲联盟委员会主席和联合国秘书长在会员国、非洲联盟高级别执行小组、达尔富尔混合行动和秘书长非洲之角问题特使的支持下，制定关于达尔富尔和平进程的最新战略。将优先考虑以下基准：

㈠ 在有关内部和外部利益攸关方的全力支持下，各方恢复和谈。在这方面，必须采取一些建立信任的措施，包括解除达尔富尔的紧急状态，以及各方再次承诺参加会谈；

㈡ 达尔富尔各州的多哈达尔富尔和平文件委员会和达尔富尔重建与发展基金均配备工作人员并开始运作。前战斗人员解除武装、复员和重返社会以及军备控制等各种机制均得以运作，以确保配合政治进程；

㈢ 完成达尔富尔内部对话和协商的其余阶段，并在宪法程序中反映其成果，特别是与治理体系有关的成果；

(b) **体制建设**：在开展政治进程的同时，还必须努力加强苏丹的法治机构，这将为当局得以运作创造必要条件，使其能够保障公共安全服务、诉诸司法和伸张正义以及获得土地和其他自然资源的权利，并确保按照苏丹的国际义务尊重民众的基本权利。将适用下列基准：

㈠ 在境内流离失所者的主要回返和重新定居区设立了警察局、检察院、法院和监狱和拘留设施。这些机构应具备履行基本职能的能力；

㈡ 达尔富尔土地委员会全面运作，在重点回返和重新定居区以及受族群间冲突影响的回返和重新定居区设立农村法院并开始运作；

㈢ 已采取措施，确保达尔富尔特别刑事法庭特别检察官采取平衡的方式进行调查，包括对与冲突有关的性暴力案件的调查；

㈣ 全国人权委员会按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)运作，其人权小组委员会在达尔富尔开展工作；

㈤ 根据《多哈达尔富尔和平文件》，政府将不限制国际和国内行为体向境内流离失所者、难民和冲突受害者提供支持和保护；

(c) **对稳定的长期支持**：可靠的法治和警务机构、为境内流离失所者找到持久解决办法、提供基本服务以及确保对达尔富尔人口采取以人权为本的可持续方法，将为防止冲突死灰复燃创造必要的长期条件。这些以及下列基准是苏丹政府及其国家和国际伙伴的长期目标。

㈠ 设立苏丹警察部队、达尔富尔特别刑事法庭、特别检察官办公室以及法院和监狱当局，并能够根据人权和国际标准在达尔富尔各地履行其职能，特别侧重于性暴力和性别暴力案件以及儿童保护工作；

㈡ 地方政府机构和部族管理机构能够处理族群间冲突和其他地方冲突；

㈢ 根据《多哈达尔富尔和平文件》，苏丹当局采取必要措施，确保在达尔富尔有言论自由、集会和结社自由、参与公共事务的权利以及组建和参与民间社会组织的权利；

㈣ 结束与人权高专办就在苏丹设立一个得到充分授权的国家办事处进行的谈判。

B. 利用州联络职能部门

44. 州联络职能部门框架使达尔富尔混合行动、联合国国家工作队和苏丹当局能够共同努力，在联合分析和规划的基础上，处理关键冲突驱动因素，防止冲突死灰复燃。今后，达尔富尔混合行动应扩大使用州联络职能部门，将其作为促进苏丹当局融入和加强其自主权的切入点。苏丹最近的政治事态发展要求保持灵活性，调整方案编制，并与地方当局和合作伙伴进行更密切的协调，以加强自主权。混合行动和联合国国家工作队应加强州联络职能部门在各级的规划、分析能力、协调和沟通。建议将混合行动特有的方案管理和协调职能与过渡小组的职能合并，并在达尔富尔一级加强州联络职能部门的协调结构。

45. 作为混合行动下一阶段在大杰贝勒迈拉地区缩编工作的一部分，北达尔富尔和南达尔富尔现有的州联络职能部门应加以扩大，并在中达尔富尔再设一个州联络职能部门，以将戈洛也包括在内。达尔富尔混合行动所有剩余的方案资源都应重新规划，以支持正在进行的建设和平活动和州联络职能部门。建议将有关州联络职能部门和相关人员的行政和财务安排保留到 2020 年 12 月。

46. 在政府的领导下，并在德国、意大利、卡塔尔、大不列颠及北爱尔兰联合王国、欧洲联盟和开发署的支持下，重振达尔富尔发展战略的工作于 2019 年 3 月开始，预计将于 2019 年晚些时候完成。重振后的战略将处理达尔富尔的冲突驱动因素、稳定和长期发展问题，成为巩固和平的总体战略。因此，相关的州联络职能部门、建设和平基金和其他活动必须向该战略提供信息，并与之保持一致，以建设和平为优先事项，提供快速和具有催化作用的支持，并搭建一条实现各基准的政治目标的桥梁。达尔富尔内部对话和协商的建议应为战略的下一阶段以及正在进行的建设和平方案提供信息。

C. 为预防而平衡维持和平与建设和平优先事项

47. 鉴于上述情况，战略评估小组得出结论认为，达尔富尔各地目前的状况和实现持久和平的未决挑战已不再属于维持和平性质，因此提议根据上次报告(S/2018/530)的建议，将达尔富尔混合行动的战略重点和任务转向政治和建设和平支助。这需要调整混合行动的布局、足迹和行动能力，需要逐步和负责任地缩编维和人员，并至迟于 2020 年 6 月撤出。

缩编的备选方案

48. 提出了三个备选方案供安全理事会审议。其中，两个备选方案由两个阶段组成，使用时间长度相同但缩编速度不同的两个时段，即 2019 年 7 月 1 日至 12 月

31 日和 2020 年 1 月 1 日至 6 月 30 日。一个备选方案分为三个阶段，即 2019 年 7 月 1 日至 12 月 31 日、2020 年 1 月 1 日至 3 月 31 日和 2020 年 4 月 1 日至 6 月 30 日。为支持达成政治解决的努力，一个由军事观察员、单派警察和文职人员组成的单元将与当地各方互动。此外，保留最多一个营的后备能力，以便在极端情况下进行干预，例如在平民需要人身保护(尽管需要提出准入请求)，但苏丹安全部队无法采取行动的情况下。这三个备选方案如下：

(a) 备选方案一考虑到过去一年的冲突趋势以及提议在第二阶段结束行动的受 2019 年 4 月 11 日后事件影响的地区。混合行动将维持至少两个连的预备力量，以便在达尔富尔混合行动在第一阶段撤出的地点出现极端情况时进行干预。以下八个队部将在第一阶段关闭：凯卜卡比耶、索托尼、库图姆、塔维拉、尚吉尔托巴伊、梅纳瓦西、阿贝歇湾和萨拉夫乌姆拉。至少将调回 1 759 名军事人员、287 名单派警察和 4 支建制警察部队。其余五个队部(扎林盖、戈洛、卡斯、奈尔提提和卡尔马)将在第二阶段关闭，剩余军警人员和特遣队所属装备也将在第二阶段调回本国。

(b) 备选方案二的依据与备选方案一相同，但缩编速度更缓和。以下八个队部将在第一阶段关闭：凯卜卡比耶、索托尼、库图姆、塔维拉、尚吉尔托巴伊、梅纳瓦西、阿贝歇湾和萨拉夫乌姆拉。至少将调回 1 719 名军事人员、330 名单派警察和 4 支建制警察部队。在第二阶段，混合行动将关闭卡斯和卡尔马，至少将调回 1 009 名军事人员、90 名单派警察和 2 支建制警察部队。其余三个队部(扎林盖、戈洛和奈尔提提)将在第三阶段关闭，剩余军警人员和特遣队所属装备也将在第三阶段调回本国。混合行动将维持平均两个连的预备力量，以便在达尔富尔混合行动在第一和第二阶段撤出的地点出现极端情况时进行干预。

(c) 备选方案三考虑到过去一年的冲突趋势，并遵循地理上的考量。此外，该方案让苏丹当局承担在一些敏感地区提供安全保障的责任，同时也给予混合行动足够的时间进行监测和足够的资源进行干预，以防止局势升级。混合行动将维持一个营的预备力量，以便在达尔富尔混合行动在第一阶段撤出的地点出现极端情况时进行干预。以下十个队部将在第一阶段关闭：凯卜卡比耶、索托尼、库图姆、萨拉夫乌姆拉，塔维拉、尚吉尔托巴伊、梅纳瓦西、阿贝歇湾、卡斯和卡尔马。至少将调回 1 759 名军事人员、420 名单派警察和 7 支建制警察部队。其余三个队部(戈洛、奈尔提提和扎林盖)将在第二阶段关闭，剩余军警人员和特遣队所属装备也将在第二阶段调回本国。

49. 达尔富尔混合行动将逐步缩编军警能力，重点是有控制和协调地撤出达尔富尔。战略评估小组认为，在 2020 年 6 月各队部的关闭和调回本国可能受到雨季影响，并将导致清理结束期延至 2020 年底以后。

50. 应妥善安排法希尔后勤中心的安全和安保，因为它在混合行动撤离和清理结束工作中起着至关重要的作用。因此，在达尔富尔混合行动最后清理结束之前，应考虑为保护目的使用军警人员作为警卫部队的选择，该选择已得到安全理事会授权。此外，苏丹当局必须提供协助，包括确保从队部到法希尔以及向苏丹港运输物资的安全护送。

51. 我们提出以下基准，以监测苏丹当局在队部关闭和清理结束阶段的进展、合作和支持，苏丹当局必须：(a) 在这些设施的状况因自然因素而恶化前，加快将队部移交给平民最终用户。未来区总部和队部的移交应包括向最终用户移交的有时限的条款；(b) 加快为清理结束小组成员签发签证，并为所有特遣队所属装备和联合国所属装备发放出口许可证；(d) 为混合行动所有人员、设备和设施提供安保。2019 年 5 月 13 日，过渡军事委员会发布了 2019 年第 102 号命令，要求将达尔富尔混合行动营地移交给快速支援部队。

D. 向建设和平过渡的推动因素

1. 苏丹政府的自主权：联合规划、协调和监测结构

52. 苏丹当局的支持依旧至关重要，以便利顺利缩编和清理结束进程，并确保混合行动人员、特遣队所属装备及时调回本国以及移交和处置混合行动资产。还需要苏丹当局合作，迅速签发签证给协助缩编和清理结束的增派小组成员，以及迅速为所有资产发放出口许可证，并在达尔富尔混合行动特遣队和建制警察部队完全调回后，保护清理结束小组和资产。为确保更好地与各级政府官员协调，达尔富尔混合行动应在战略层面(每 6 至 8 周)和工作层面(每月)恢复现有的三方协调机制。还应在区域和州一级建立一个类似的协商机制，从而以适当的升级机制促进与政府当局的联络。

2. 加强混合行动的领导和与联合国国家工作队的协调

53. 为支持持续缩编和清理结束活动，需要确保充分的领导、统筹和协调。混合行动的实务规划和协调能力正在得到加强，以监督其撤出和过渡，包括为此部署一个专门的机动能力小组，以支持混合行动和联合国国家工作队。此外，混合行动支助部分应在现有资源范围内建立一个独立的清理结束规划小组，重点是协调和指导清理结束活动。必须有强有力的传播战略支持这些活动。

3. 供资：方案、建设和平基金和更大规模的资源调动

54. 解决达尔富尔暴力冲突的结构性驱动因素，以确保平稳过渡和避免冲突复发，今后几十年将需要大量资源。为此，建设和平基金可发挥重要作用，连同并补充现有和预计的达尔富尔方案资金，为达尔富尔提供及时、具有催化作用和具有风险承受力的支持，包括通过州联络职能部门的支持性参与以及经修订的达尔富尔发展战略中确定的过渡优先事项。

55. 如苏丹被宣布有资格获得该基金支持，预计将在下列领域使用该基金：(a) 法治，特别侧重于增加诉诸地方司法机构的机会和提高农村法院的效力；(b) 持久解决办法，特别注重支持流离失所人口和回返者享有土地权、生计机会以及获得司法和执法服务的机会；(c) 建设和平以促进人的安全，重点加强地方政府和国家机构促进建设和平和有效解决族群间争端的能力。在第一阶段的支助中，将在分析当地冲突驱动因素的基础上，与地方行政当局协调并获得支助，在达尔富尔每个州的一个地方制定本地建设和平方案。这些方案还将让现有的州联络职能部门参与进来，并有助于执行经修订的达尔富尔发展战略以及达尔富尔内部对话和

协商期间确定的优先事项。在随后各阶段，将设法调动大量额外资源，以执行该修订战略。

4. 人权结构和机制

56. 在今后一段时期内，必须支持政府努力履行其确保持续保护平民的义务。达尔富尔混合行动余下的一年是一个重要机会，让当局和民间社会参与建立一个更强有力的平民保护网络、预警机制，参与加强国家监测和报告侵犯人权行为的能力，并应对挑战，包括通过执行人权理事会普遍定期审议中提出的建议。混合行动还将继续监测各队部行动区和州联络职能部门负责地区的人权状况，以便为建设和平努力和联合国国家工作队的保护机制提供信息，促进在达尔富尔混合行动撤离后联合国对达尔富尔的保护战略。作为预防工作的一部分，人权部分将与州联络职能部门的警察和法治部分密切合作，在国家警察、司法机构和安全部队的培训中保持人权意识。直接或间接向非联合国安全部队提供的任何潜在支持应继续按照联合国人权尽职政策进行评估。

5. 安全布局

57. 随着混合行动军警人员缩编和混合行动到2019年12月31日足迹显著减少，所有计划和实际安排至迟在 2020 年 3 月 31 日之前都应到位，以便将达尔富尔的指定官员职能逐步和顺利地移交给驻地协调员。

五. 财务问题

58. 大会 2018 年 12 月 22 日第 73/278 号决议批款 7.155 亿美元，用作达尔富尔混合行动 2018 年 7 月 1 日至 2019 年 6 月 30 日期间的维持费，其中包括先前根据第 72/259 B 号决议的规定核定的混合行动 2018 年 7 月 1 日至 12 月 31 日期间的 3.857 亿美元。截至 2019 年 5 月 13 日，达尔富尔混合行动特别账户的未缴摊款为 1.608 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总计 19.891 亿美元。按照季度付款时间表，部队和建制警察费用已偿还至 2019 年 1 月 31 日，特遣队所属装备费用已偿还至 2018 年 12 月 31 日。

六. 意见和建议

59. 十多年前，非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会处理了 2007 年 6 月 5 日关于有史以来第一个非洲联盟-联合国混合维持和平特派团，即达尔富尔混合行动的任务和结构的提案(S/2007/307/Rev.1)。虽然若干冲突驱动因素和不满尚未得到解决，但达尔富尔总体安全局势的逐步改善，以及苏丹和更广泛区域的其他重大事态发展，促使达尔富尔混合行动按照安全理事会第 2429(2018)号决议的建议，适应新的现实，着手进行重组，并考虑到 2020 年底撤出的方式。达尔富尔混合行动一开始任务授权不断扩大，是规模最大的和平行动，它之后转变成了现在以大杰贝勒马拉地区为中心的结构。多年来，混合行动在下列领域作出了重大贡献：支持和平进程(包括《阿布贾协定》和《多哈达尔富尔和平文件》的执行)；

促进解决族裔间冲突的地方调解；保护有需要的平民；协助在达尔富尔各地提供人道主义援助。

60. 然而，总体局势仍然面临挑战，因为尽管苏丹政府与仍在该区域活动的达尔富尔各团体签署了谈判前协议，而且各方单方面延长停火，但最终停止敌对行动尚未最后确定。没有全面的政治解决方案，达尔富尔就不会有持久和平。4 月 11 日的事件和随后在喀土穆的事态发展，包括商定确立了签署和平协议这一雄心勃勃的目标的过渡安排，以便在过渡时期的头六个月结束苏丹境内的冲突，可以提供一个机会。我们鼓励苏丹各利益攸关方遵守这些承诺和时间表，并坚信这些事件标志着苏丹及其人民，包括达尔富尔各地人民，开始解决长期不满。非洲联盟和联合国随时准备在这一关键时刻加强对苏丹政府和人民的支持，以确保过渡以有序和包容的方式通过建设性对话进行，并确保过渡最终带来政治改革和可持续经济复苏，造福全体苏丹人民。

61. 区域环境仍然不稳定，特别是达尔富尔武装团体继续积极参与该区域的其他冲突。因此，在达尔富尔混合行动进入运作最后一年之际，区域行为体必须继续参与支持达尔富尔和平进程和苏丹的长期稳定，包括敦促所有国家利益攸关方加入和平进程，避免举措泛滥，并遏制破坏分子。就我们而言，我们打算制定一项非洲联盟-联合国联合战略，并在下一份进展报告中提交给会员国，该战略将有助于为负责任地撤出该混合维和特派团铺平道路，查明需要苏丹政府和人民及其区域和国际伙伴继续关注的冲突驱动因素，并提出一个后续机制来应对达尔富尔的长期政治挑战和不满。

62. 虽然达尔富尔实现长期稳定的道路仍然充满挑战，例如仍有 180 万境内流离失所者，但苏丹最近的事态发展对达尔富尔政治和安全局势的温和影响表明，与十年前相比，情况有所改善，此外，该区域的发展轨迹仍然无重大战略逆转之虞，因此有利于达尔富尔混合行动在 2020 年底前缩编、随后撤出和清理结束。不过，下一阶段的缩编必须考虑到可能的热点地区和尚未解决的冲突驱动因素。因此，我们建议，在提交安全理事会审议的三个备选方案中，适当注意备选方案一，因为它规定了一个分阶段的办法，在混合行动实质性任务于 2020 年 6 月结束之前，将保留杰贝勒马拉地区和受最近事件影响的其他地点的行动能力。此外，我们呼吁非洲联盟和平与安全理事会和联合国安全理事会适当考虑拟议保留预备部队的能力，直至混合行动结束，以便在极端情况下进行干预，从而保护达尔富尔混合行动区内的平民。

63. 展望未来，达尔富尔混合行动负责任的撤出战略还必须适当考虑到政府机构及其在联合国国家工作队中的对应方需要有适当的装备，以维持过去十年来在保护、法治、人权和持久解决达尔富尔各地境内流离失所者和当地社区问题方面取得的成果。达尔富尔正在采取重要步骤，以维持达尔富尔混合行动取得的成果，我们欢迎州联络职能部门的积极经验。我们建议进一步投资于杰贝勒马拉州联络职能部门的过渡和扩大，以此作为苏丹政府和人民融入和加强自主权的切入点，加强调动资源的努力，以扩大联合国国家工作队的能力。通过动员国际支持，主要是国际金融机构的支持，切实支持达尔富尔从维持和平向建设和平的过渡，这

是我们的集体责任。正如最近在苏丹发生的事件所突出体现的那样，过去三十年极大地考验了苏丹社会结构和经济的复原力，只有迅速关注苏丹在经济复苏方面的迫切需要，才能支撑该国持久和平和成功政治过渡的任何前景。最重要的是，苏丹当局必须确保达到达尔富尔混合行动缩编的基准，包括加强联合国在苏丹的人权支助能力。

64. 最后，我们要感谢非洲联盟-联合国达尔富尔问题联合特别代表杰里迈亚•马麻波拉、达尔富尔混合行动领导人及全体人员、联合国国家工作队、人道主义合作伙伴继续携手开展过渡工作，以完成混合行动撤出达尔富尔的目标。我们还要赞扬南非前总统塔博 •姆贝基领导的非洲联盟高级别执行小组坚定地致力于苏丹的可持续和平与稳定。